

## Koproduktive Stadtentwicklung: Herausforderung und Chance

### Wie Verwaltungen, Lokalpolitik und Stadtmacher/innen gemeinsam experimentieren

*Stephan Willinger*

Zivilgesellschaftliche Akteure können mit Engagement, Kreativität und Prozessintelligenz wichtige Impulse für die Stadtentwicklung geben. Die Zusammenarbeit mit diesen Stadtmacher/innen ist für Stadtverwaltungen und Kommunalpolitik immer noch Neuland. Doch die großen Herausforderungen von Klimawandel, Strukturwandel der Innenstädte oder Verkehrswende erzeugen auch Offenheit für neue Lösungen. In Experimenten werden derzeit in vielen Städten ungewohnte Formen der Zusammenarbeit getestet, die jenseits der alten Modelle von Top-down und Bottom-up liegen. Der Beitrag beschreibt, warum das für Planungsverwaltungen eine Herausforderung ist und zeigt an Beispielen mögliche Formen einer koproduktiven Stadtentwicklung.

### Koproduktion als Herausforderung für Verwaltungen

Die im November 2020 auf einem EU-Ministertreffen verabschiedete Neue Leipzig-Charta, Leitdokument für eine zeitgemäße Stadtpolitik in Deutschland und Europa, postuliert ein neues Verständnis und benennt Partizipation und Koproduktion als Leitprinzipien einer auf das Gemeinwohl ausgerichteten Stadtentwicklung. Alle Planungsverfahren sollen – so die europäischen Minister – entlang dieser Grundsätze konzipiert und umgesetzt werden. Es ist wichtig, hier klar zu unterscheiden: Bürgerbeteiligung erfüllt wichtige Funktionen im Rahmen staatlich organisierter Planungsverfahren. Koproduktive Projekte entstehen dagegen aus der Selbstmächtigung von Bürgern, aus einem Engagement, das immer gemeinschaftlichen, meist auch gesellschaftlichen Zielen dient. Anders als bei Bürgerbeteiligung findet Koproduktion auf Augenhöhe statt, weil die zivilgesellschaftlichen Akteure eigene Ideen und Ressourcen mitbringen. »Nur wenn sich das gewohnte Oben und Unten neu justieren, wenn sich die einen nicht als allwissende Experten und die anderen nicht als ewig fordernde Laien begreifen, wird zusammenfinden, was eigentlich nicht zusammenpasst: das liquide Wir des Bürgerkollektivs und das strukturbedachte Wir der Behörde«, schreibt der Journalist Hanno Rauterberg (2013, S. 125).

Wie geht das? Wie lassen sich die sorgfältig austarierten Systeme von Verwaltung und Politik (und Investoren) für neue Haltungen und Kooperationsformen öffnen? Hier begeben wir uns auf noch unerforschtes Gelände, das aber in immer mehr Städten sukzessive erschlossen wird, wo zivilgesellschaftliche Stadtmacher/innen voranschreiten und im trial-and-error Wege zu sozialen Innovationen erforschen und gemeinsam mit Verwaltungen neue Routinen, Kooperationsformen und Rollenverständnisse entwickeln. Das Besondere daran: die noch vor Kurzem zutreffende Trennung zwischen den oft recht schwerfälligen kommunalen Bemühungen und den dynamischen und konkreten Stadtmacher-Projekten löst sich gerade auf und lässt völlig neue urbane Governance-Konstellationen entstehen.

Das ist spannend zu beobachten, denn die Schwierigkeiten sind nicht zu unterschätzen: zivilgesellschaftliche Projekte erzeugen in Verwaltungen durch ihren hohen Grad an Komplexität Unsicherheit und Konfliktpotenzial. Selten machen sie an den Grenzen von Ämterzuständigkeiten halt, sondern verbinden z. B. Freiraumgestaltung, Brachflächenreaktivierung, Flüchtlingsintegration und Kulturangebote und erzeugen auf diese Weise gemeinwohlorientierte Effekte in einer Vielzahl von Handlungsfeldern, die Politikbereiche und -ebenen durchkreuzen. Ebenso verbinden sie eine Vielzahl an Interessensgruppen mit unterschiedlichen Vorstellungen, Werten, Agenden und Wissensformen. Wenn Kommunen es allerdings schaffen, Lösungen für diese Herausforderungen zu finden, dann können sie auch andere Aufgaben besser erledigen – denn die verlangen alle nach einer Querschnittsperspektive!

### Stadtmachen als Governance-Experiment

Das Handeln zivilgesellschaftlicher Akteure hat in den vergangenen 10 bis 20 Jahren seinen Charakter geändert, zumindest aber sind zu den traditionellen Spielarten (Sport- und Kulturvereine) neue Facetten hinzugekommen, die die Aufmerksamkeit der öffentlichen Hand erfordern. Immer seltener entstehen lokale, zivilgesellschaftlich initiierte Projekte als Protest, weitaus häufiger sind sie Ausdruck eines Willens, sich konstruktiv Themen und Räume anzueignen und so ein ganz praktisches Recht auf Stadt zu reklamieren. Statt verschlossener Areale schaffen sie neue öffentliche Orte, an denen Austausch und Vielfalt entstehen können. Und so hat sich mittlerweile auch in der Stadtforschung eine Sicht auf zivilgesellschaftliche Akteure und ihre Projekte als sogenannte »Stadtmacher/innen« verbreitet, die nur noch wenig mit dem ordnungsrechtlichen Blick auf Hausbesetzer in 1980er Jahren oder dem verniedlichenden Blick auf die Zwischennutzer der 1990er und 2000er Jahre zu tun hat.

Ob und wie weit kleine und große Städte in Deutschland auf diesem Weg bislang gekommen sind, dies hat das BBSR im Jahr 2021 im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik durch die Auslobung eines Bundespreises zu ermitteln versucht. Gesucht wurden dabei Kommunen, die durch verschiedene Instrumente die Arbeit von Bürgern, Vereinen, Nachbarschaftsgruppen und soziokulturellen Akteuren aktiv fördern und so zu einer breiten Mitwirkung am und Mitgestaltung von Stadtraum beitragen. Prämiert wurde die Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft mit dem Ziel rechtliche, politische und strukturelle Standards der Kooperation zu etablieren, neue Möglichkeitsräume zu eröffnen und die Akteursvielfalt in Städten zu erhöhen (vgl. BBSR 2021). Das Spektrum reicht dabei vom Grundsatzbeschluss des Rats über den Aufbau kommunikativer Schnittstellen bis hin zur Anwendung boden- und eigentumsrechtlicher Instrumente. Die vielfältigen Facetten eines solchen Ansatzes möchte ich am Beispiel der Stadt Kiel darstellen.

### Kiel: eine Stadt als kreatives Ökosystem

Schon seit einigen Jahren haben sich in Kiel unterschiedliche zivilgesellschaftliche Initiativen immer deutlicher als Akteure der Stadtentwicklung profiliert. Der Kieler Stadtrat nahm diese Entwicklung positiv auf und schuf mit einem Ratsbeschluss eine wichtige Grundlage für die Stärkung koproduktiver Stadtentwicklung. Durch die Gründung eines Referates Kreative Stadt wurde in der Verwaltung eine neue Organisation geschaffen, die die Potentiale zivilgesellschaftlicher Initiativen heben und die Vernetzungen mit der Kultur- und Kreativwirtschaft intensivieren soll. Erstes Vorzeigeprojekt ist ein »Tiny Rathaus« ([www.anscharcampus.de/akteure/tiny-rathaus](http://www.anscharcampus.de/akteure/tiny-rathaus)) das als mobiles Testlabor eine neue Schnittstelle zwischen Bürgerideen und Verwaltungsstrukturen bilden soll. Hier wollen die Verwaltung und das Kreativzentrum Anscharcampus mit

den Menschen vor Ort über zukünftige Stadtentwicklung diskutieren. An der Konzeption dieses mobilen Treffpunktes wurden nicht nur die Stadtmacher/innen, sondern auch viele Ämter beteiligt, die zum ersten Mal formulieren mussten, was sie sich für das Zusammentreffen mit Bürgerinnen und Bürgern wünschen. Aus den Erkenntnissen erster Test-Nutzungen entstand ein Prototyp, der im Sommer 2021 zum ersten Mal eingesetzt wurde.

Diese reflektierte Art der Aktivierung und Ideenproduktion ist in Kiel nur eine von verschiedenen Stufen in Richtung einer koproduktiven Stadtentwicklung. Durch die Ermöglichung von Zwischennutzungen öffnet die Stadt Räume für Bürger und Kreative, geht neue Partnerschaften beim Innenstadt-Management ein und startet kooperative Stadtentwicklungsprozesse, z. B. an der Hörn, der Hafenspitze der Landeshauptstadt. Hier soll eine neue Mitte für Kiel entstehen. Im mehrphasigen Planungsprozess »Mitte Machen« werden dabei neue Kooperationsformen und permanente Interventionen im Stadtraum erprobt. Der Impuls für das gemeinsame Stadtmachen entstand durch die Initiative MITTE, die nun als eine Art freie Außenstelle der Verwaltung zusammen mit Stadtplanung, Sozialdezernat und dem Referat Kreative Stadt den Prozess gestaltet. Durch einen Förderfond der Stadt für kreative Projekte werden die Initiative und weitere Projekte gestützt.

### Koproduktion als Chance zur Lösung dringender Probleme

In diesen und anderen aktuellen Beispielen werden die o.g. Bausteine koproduktiver Stadtentwicklung auf ganz unterschiedliche Weise mit Leben gefüllt: In Landau unterstützt die Stadt eine Bürgergenossenschaft bei der Rettung des ältesten Gebäudes, in Halle wurde eine Initiative mit der Erarbeitung eines Stadtteilkonzepts beauftragt, in Görlitz machen junge Kreative aus einem leerstehenden Kühlhaus ein soziokulturelles Zentrum, in Bonn organisiert ein Verein einen großen Beteiligungsprozess zum Umgang mit dem Klimawandel. Und so entstehen – mal schon recht elaboriert, mal noch als vorsichtig tastende Beta-Version – aus der Kooperation von Verwaltung, lokaler Politik und zivilgesellschaftlichen Initiativen ambitionierte Projekte und Prozesse, ganz im Sinne einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung.

Eine entscheidende Rolle bei der der Ermächtigung der Zivilgesellschaft und der Bildung neuer Akteurskonstellationen spielen neue Intermediäre, die als Raumagenten Brücken zwischen Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft schlagen, Räume und Know-how vermitteln, auf das Empowerment einzelner Gruppen und auf die Förderung des Gemeinwohls durch Stärkung der Zivilgesellschaft zielen. Manche von ihnen werden von Verwaltungen eingesetzt, andere entwickeln sich aus zivilgesellschaftlicher Initiative und professionalisieren sich sukzessive (vgl. Willinger 2017). Mehrere Städte haben in ihren Bewerbungen zum Bundespreis die zentrale Rolle von Raumagenten als strategische soziale Akteure hervorgehoben, die immer wieder zu neuen Formen der Zusammenarbeit motivieren.

Koproduktion beruht aber durchaus genauso auf dem Einsatz formeller Rechtsinstrumente wie des Erbbaurechts, der Anhandgabe oder klugen Verfahren der Konzeptvergabe. Zivilgesellschaftliche Stadtmacher/innen fordern regelmäßig, dass Verwaltungen und Stadträte in einem viel stärkeren Maße ihre Amtsbefugnisse, Rechte und Handlungsspielräume wahrnehmen und so die (planungs-)rechtlichen Grundlagen schaffen, um die Möglichkeiten zivilgesellschaftlich initiierten Projekte im Sinne des Gemeinwohls zu vergrößern. Diese Forderung nach hierarchischen Steuerungsformen wird vor allem dann formuliert, wenn es um den fehlenden Zugriff der Stadtentwicklungspolitik, den Verkauf kommunaler Immobilien, die mangelnde politi-

sche Verbindlichkeit von Zusagen der Politik oder von informellen Planwerken zugunsten der Zivilgesellschaft geht. Die in der Neuen Leipzig-Charta beschworene »transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl« realisiert sich dann auch über die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen, die den Ideenreichtum der Zivilgesellschaft fördern und Grundlage für konstruktive Kooperationen mit der Stadtverwaltung sind.

Die Aufgabe für Verwaltungen besteht nun darin, die zivilgesellschaftlich initiierten Projekte mit den Anforderungen staatlichen Handelns zur Deckung zu bringen. Sie müssen auf je passende Weise Projekte unterstützen, die in Regionen mit Strukturproblemen Bibliotheken und Schwimmbäder betreiben, die von der Kommune alleine nicht mehr zu finanzieren sind; die kollektive Eigentumsmodelle entwickeln, um Räume und Orte langfristig dem Gemeinwohl zu widmen; die Immobilien für Viele als inklusive Treffpunkte in Quartieren schaffen und einen wichtigen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten; die sich neue Aufgaben in der Stadtentwicklung erschließen, selbstorganisierte Projekte umsetzen und damit zu Treibern einer städtischen Transformation in Richtung Demokratie, Nachhaltigkeit oder Klimaschutz werden. Dieses Engagement schafft in prosperierenden Städten ein Gegengewicht zum renditeorientierten Immobilienmarkt. Und es lässt in Kleinstädten im ländlichen Raum lebendige Orte entstehen, und Bleibeperspektiven für junge Menschen.

In solchen neuen Konstellationen hat dann nicht mehr der Staat die führende, alles definierende Rolle inne, vielmehr entstehen neue Projekte und Narrative in unterschiedlichsten Allianzen und verändern das Gefüge der Machtverteilung in unseren Städten. Die Verantwortung für die Stadt wird in Zukunft dezentraler organisiert sein und auf mehreren Schultern ruhen als bisher. Verwaltungen sind gefordert, ein neues Gleichgewicht entstehen zu lassen, in dem neben den professionellen Inputs von Investoren und Institutionen auch eine stärkere zivilgesellschaftliche Einflussnahme ermöglicht wird.

Gibt es schon ein Rezept, wie man mit diesem neuen Verständnis von Gemeinwohl in der Stadtentwicklung arbeiten kann? Nein ... aber wir kennen mittlerweile die meisten Zutaten: eine selbstbewusste, empowerte Zivilgesellschaft, Verwaltungen, die offen sind für neue Gedanken und Lokalpolitiker, die ihre Macht nutzen, indem sie sie teilen. Damit diese Akteure sich entwickeln können, bedarf es städtischer Plattformen, Foren, Thinktanks und Netzwerke von innovativen städtischen Akteuren. All dies ermöglicht es Städten (nicht als Stadtverwaltungen, sondern als lokale Gemeinwesen), ihre Probleme variabler und vielschichtiger zu lösen. Deshalb sind sie zentrale Grundlage einer am Gemeinwohl orientierten, zukunftsfähigen Stadtentwicklung.

## Hinweis

---

Dieser Beitrag ist zuerst erschienen im eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft in der Ausgabe 11/2022 vom 25. November 2022.

## Literatur

---

- BBSR (Hrsg.) 2021: KOOP.STADT. Bundespreis kooperative Stadt. Instrumente und Praxisbeispiele.
- Rauterberg, Hanno 2013: Wir sind die Stadt! Urbanes Leben in der Digitalmoderne.
- Willinger, Stephan 2017: Neue Raumagenten und die Rolle des Informellen in der Stadtentwicklung. In: ZZZ (Hrsg.): Building Platforms – Entstehungsorte schaffen.

### Autor

---

**Stephan Willinger**, geb. 1965, Dipl. Ing. Raumplanung, seit 2002 Stadtforscher am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Projektleitung Nationale Stadtentwicklungspolitik, Forschung zu gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung, Lehrauftrag »Informeller Städtebau« an der TU Dortmund.

### Kontakt

E-Mail: [Stephan.Willinger@BBR.Bund.de](mailto:Stephan.Willinger@BBR.Bund.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)